



Boletín geográfico. Año XXX N°31 - 2008, pp 507 - 524. Departamento Geografía.

Edición especial: VII Jornadas Patagónicas de Geografía.

Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

ISSN 0326-1735

EL ROL DE LOS ACTORES PÚBLICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO TURISTICO: EL CASO DE VILLA EL CHOCÓN.

Mariana Suárez¹

Resumen

En el actual contexto de redefinición del rol de los actores públicos, se puede identificar un cambio en la concepción del mismo respecto a la ordenación territorial, el aprovechamiento de recursos y la proyección del desarrollo.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la influencia que los cambios acontecidos en la función de los actores públicos han tenido en cuestiones de promoción del turismo e impulso al desarrollo local en Villa El Chocón.

Se establecieron dos períodos caracterizados por concepciones diferentes sobre el poder, lo público, el desarrollo y la planificación.

Un primer período determinado por una concepción desarrollista de tipo *fordista* en la que predominaba la acción del Estado-Nación en cuestiones de planificación y desarrollo y de la empresa HIDRONOR S. A. en las funciones de regulación, mantenimiento y prestación de servicios básicos y organización socio-territorial, y que concluye a principios de los '90 en el contexto de un profundo cambio de modelo económico y reforma institucional.

Y un segundo período caracterizado por la entrada en acción de un relegado actor de base local: el Municipio, que se afianzará como principal ejecutor de políticas de desarrollo y promoverá un modelo que tiende a re-valorizar el medio natural desde la nueva perspectiva del desarrollo local. Un modelo que requiere un actor público dinámico, activo y capaz de realizar cambios organizacionales que potencien la eficacia, eficiencia y efectividad de sus administraciones.

Se determina que el Municipio de Villa El Chocón es un actor público en proceso de consolidación de sus relaciones institucionales y un órgano de gobierno con deficiencias organizacionales que dificultan la concreción del nuevo modelo de desarrollo, aunque se desataca que ha fortalecido su capacidad de cohesión social y ha logrado reconvertir el perfil productivo hacia el turismo.

Palabras clave: Villa El Chocón, Actor Público, Desarrollo Local.

¹ Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue. E-mail: msuarez@uncoma.edu.ar

Introducción

El proceso de redefinición del rol de los actores públicos en la actualidad ha llevado a una serie de transformaciones en la organización socio-espacial de los espacios sub-nacionales. El reemplazo de un sistema de planificación centralizado a un nuevo sistema de gestión de los recursos y promoción del desarrollo de base local, ha revalorizado el poder de gestión de los Municipios y su capacidad para inducir procesos de cambio social.

El presente trabajo se basa en una investigación sobre del rol del Municipio de Villa El Chocón en la reconversión productiva hacia el turismo llevada a cabo en el contexto del Proyecto de Investigación (2005/08) "Territorio y Reorganización productiva Forestal y Turística en la Provincia del Neuquén. Estudio de casos" del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Comahue.

El objetivo es analizar el efecto de los cambios acontecidos en la función de los actores públicos de Villa El Chocón sobre la promoción del turismo y el desarrollo local.

Se establecieron dos períodos caracterizados por concepciones diferentes sobre el poder, lo público, lo local, el desarrollo, el turismo y la planificación.

El primer período comienza con la construcción misma de la presa y la Villa, caracterizado por el rol central y dominante de la empresa HIDRONOR sobre la satisfacción de las múltiples necesidades de la comunidad local, el mínimo impulso a la diversificación productiva y la centralidad económica en torno al uso de un recurso natural específico. Este período concluye a principios de los '90 en el contexto de un profundo cambio de modelo económico y reforma institucional que se concreta con la privatización de la empresa y el traspaso de las funciones productivas a agentes privados y de las funciones públicas al Municipio.

El segundo período se caracteriza por la entrada en acción de un relegado actor de base local: el Municipio, que se afianzará como principal ejecutor de políticas de desarrollo y promoverá un modelo que tiende a re-valorizar el medio natural desde la nueva perspectiva del desarrollo local. El rol fundamental de este actor público de base local se centra en la búsqueda de una nueva funcionalidad a las formas ya construidas, en torno a un proyecto de desarrollo turístico.

Para precisar los logros del Municipio en la promoción turística y la construcción de un espacio favorable al desarrollo local de la Villa, se parte de la concepción que sostiene que el nuevo modelo de gestión requiere un actor público dinámico, activo y capaz de realizar cambios organizacionales que potencien la eficacia, eficiencia y efectividad de sus administraciones.

Las entrevistas realizadas a informantes calificados del Municipio permitieron examinar los conflictos existentes en la estructura de gestión y con ello reconsiderar aspectos fundamentales para potenciar las oportunidades que brinda el contexto y las fortalezas con que cuenta el actor local.

Centralidad del proyecto energético y del rol del Estado Nación en Villa El Chocón

Hacia principios de la década de los '60, en relación a un cambio de modelo tecno-económico, comienza un nuevo período en la estructuración socio-espacial Argentina, y en particular, surge la localidad de Villa El Chocón. A nivel internacional se da un movimiento mundial de expansión del capital, que inaugura la primera fase del proceso de Globalización o estadio supremo de la internacionalización del capital (Santos, 1996). A nivel nacional el Estado establece una política de inserción al nuevo sistema económico internacional adoptando medidas tendientes a atraer capitales externos, tales como la modernización del territorio mediante la construcción de sistemas ingenieriles para completar el proceso de industrialización nacional. Estas tendencias de corte “desarrollista” cristalizan en el territorio una estructura que acentúa el desequilibrio espacial prevaleciente, dado que tendía a densificar el medio técnico y concentrar las funciones organizacionales en las ciudades de mayor jerarquía del país.

Para concretar la modernización material y funcional del territorio, el Estado renovó diversos factores que influyen en la localización industrial, tales como: inversiones en infraestructura social, en obras de vinculación terrestre, en dotación de energía al conglomerado del Gran Buenos Aires y en ampliación de las redes de oleoductos y gasoductos.

La nueva división territorial del trabajo establecida en el mundo y en nuestro país, exigía para su pleno funcionamiento importantes cantidades de energía que permitieran el incremento de la fluidez espacial, dado que el dinamismo de los intercambios y el aumento de las redes de comunicación comenzó a ser la nueva base de acumulación para los agentes hegemónicos. En este punto, las regiones que ofrecían oportunidades de exploración y producción energética ganaron un nuevo significado en el escenario mundial y nacional.

La difusión de la malla técnica hacia regiones históricamente marginadas inaugura una etapa de crecimiento económico sin precedentes. La Nordpatagonia asiste a una revalorización de sus recursos y gana nuevos usos dentro de la división territorial del trabajo. En esta región el proceso de apertura plena al capital internacional adquirió relevancia en la estructura productiva, dado que fue este capital el que inició la exploración y explotación de reservas naturales, principalmente energéticas, dando como resultado la conformación de una economía de tipo *enclave*². Este territorio se verá beneficiado ante este nuevo imperativo mundial que promueve un proceso selectivo de modernización material y organizacional en el espacio nacional (Silveira, 1994).

Los caudalosos ríos Limay y Neuquén fueron objeto de esa política de desarrollo energético que se concreta en 1966 en una Ley Nacional mediante la cual se dispone la construcción de una serie de obras hidroeléctricas en ambos ríos,

² “En el concepto de *enclave* pueden reconocerse dos dimensiones: la económica (...) y la social (...) Ambas se hacen presentes y se entrecruzan con las distintas formas históricas dominantes de concentración y desarrollo económico en América Latina” (Salvia, 1999; 200)

denominadas en conjunto: Complejo El Chocón – Cerros Colorados, y para las cuales se crea una empresa específicamente destinada a tal propósito: HIDRONOR S. A. -Hidroeléctrica Patagónica-.

El Complejo de obras se declara de interés nacional por la importancia que significaría para impulsar el desarrollo de la “Región Comahue”, un plan de desarrollo regional que pretendía dotar de contenido modernizante al territorio norte de la Patagonia, de forma de generar un crecimiento equilibrado entre regiones y responder a las exigencias de una industrialización más completa. Los objetivos del plan eran múltiples e integrales, tales como: riego para una superficie de 650.000 ha., atenuación de las crecidas de los ríos, abastecimiento de energía para la región y exportación hacia el Gran Buenos Aires y Litoral y eventual navegabilidad del río Negro. Sin embargo, predominó la producción de energía como objetivo central y dentro de éste se priorizó la construcción de una obra de tal magnitud que, por su envergadura, llegó a conocerse como “la obra del siglo”: la presa de El Chocón, iniciada en 1968.

Así surge Villa El Chocón, el asentamiento poblacional permanente ubicado sobre la margen noroeste del Lago Exequiel Ramos Mexía- embalse que se forma con la construcción de la presa- a la vera de la ruta nacional 237, a unos 80 kilómetros de la capital de la provincia.



Figura 1: Ubicación Villa El Chocón, PciaNeuquén, República Argentina Fuente: www.iargentina.com.ar

La urbanización responde a un diseño arquitectónico único, de carácter moderno y uniformizante, en el que resalta la calidad de los materiales y equipamiento urbano. La planificación y construcción completa por parte de la empresa y la funcionalidad precisa de residencia para el personal jerárquico y empleados de Hidronor, revelan el nivel de desvinculación de la Villa con la dinámica regional y confirma que dicha localidad se originó en torno a un proyecto productivo de *enclave*, destinado a la satisfacción de necesidades energéticas extra-locales y cuya comunidad respondía a intereses puntuales de funcionamiento eficiente de la represa. De hecho, el establecimiento de una normativa que impedía cualquier intento de construcción de obras a 500 m. alrededor de la Villa -con el fin de preservar intacto el diseño urbano- reforzó el aislamiento de la localidad al no prever un posible crecimiento demográfico u expansión urbana.

En ese sentido es que se afirma que Villa El Chocón surge relacionada a proyectos extra-locales de lógica global y desvinculada de la realidad regional.

La organización y prestación de servicios básicos y empleo en la Villa corría por cuenta exclusiva de la empresa HIDRONOR S. A., otorgándole a este actor público-privado un rol de tipo “paternalista” para con la comunidad local. El territorio de 3.000 ha. -que incluía la presa, la Villa Permanente y toda la infraestructura construida- estaba bajo dominio de la empresa, ya que era de jurisdicción federal, y esto suponía limitar la capacidad de acción y decisión de la sociedad local sobre la dinámica u organización del espacio local, de los servicios y de otras actividades. Si bien la sociedad que se instaló en ambas Villas demostró un nivel de alta participación y compromiso en el reclamo por justas condiciones laborales, de vida y habitabilidad –principalmente en la Villa Temporal- (Quintar, 1998), la empresa ejerció sus funciones con preponderancia.

La injerencia exclusiva de HIDRONOR S. A. sobre la organización de todo el tejido socio-espacial de la Villa generó un aislamiento político - institucional de la comunidad local. Las únicas acciones colectivas destacables al respecto fueron las de reclamo de creación de un organismo público local por parte de los pobladores de la Villa y la organización de una cooperativa de vivienda entre ex - habitantes de la Villa Temporal que, sin tener ya una vinculación laboral con la empresa, deseaban establecerse definitivamente en la localidad. Ambas iniciativas fueron gestionadas con el gobierno provincial, agente público de base territorial más local en este primer período, y tuvieron como resultado la creación en 1975 de un ente público de base local: un Municipio de 3ª categoría y la compra de tierras -3.500 ha.- por parte de la provincia a unos 4 km. de la Villa, donde se instaló la sede municipal y se construyó un barrio a partir del loteo adquirido por la cooperativa de viviendas (COPADE, 1994).

Este nuevo espacio construido es reflejo de las primeras relaciones del agente público provincial con la comunidad local de la Villa y la búsqueda conjunta de alternativas de desarrollo y crecimiento en torno a actividades complementarias al proyecto energético. Sin embargo, la centralidad de la función energética y el rol dominante de la empresa relegó la posibilidad de transformación espacial, económica y social de la Villa permanente y toda el área bajo dominio de HIDRONOR S.A..

Respecto a la valoración de los recursos y el medio este período se caracteriza por la importancia que tomó el proceso de artificialización del medio natural y la centralidad que adquirieron las formas construidas. El espacio por ese entonces fue valorado como “sostén”, y el medio natural como mero receptor de instalaciones humanas y objetos técnicos. El modelo industrial desarrollista que se impuso en el lugar priorizó el uso del recurso agua en su aptitud para generar energía, y a la vez, desestimó muchos otros recursos ofrecidos por el medio natural. De hecho, y en relación a las aptitudes turísticas del área, la empresa se limitó a implementar un recorrido guiado para las visita particulares a la presa y la central hidroeléctrica, con una serie de puntos panorámicos de apreciación de la obra en general, sin tener en cuenta otro tipo de atractivos no artificiales. El lago, las playas, los recursos paleontológicos y arqueológicos -recursos turísticos de importancia- no fueron convenientemente aprovechados en ese entonces.

A su vez el tipo de turismo promovido por la empresa se basó en actividades pasivas, exclusivamente de contemplación, en la que los visitantes no interactuaban de ninguna forma con el medio o los objetos turísticos. Esta concepción tan limitada sobre la actividad turística se corresponde con la preponderancia de la actividad de producción hidro-energética y coincide con las nociones tradicionales de la época acerca del turismo (Hiernaux, 2006)

La acción de mayor relevancia respecto a la valoración de otro tipo de recursos se relaciona con la protección de restos arqueológicos. En 1968, durante la preparación del terreno para la construcción de la obra, se determinó que la zona era rica en material arqueológico y la empresa presentó un plan de investigación y rescate del mismo con objeto de preservar las evidencias culturales de pueblos desaparecidos. Expertos de la Universidad Nacional de Buenos Aires hallaron restos de materiales arqueológicos de gran valor desde 1969 hasta la creación del embalse (HIDRONOR, 1970). Por su riqueza e importancia la empresa dispuso un convenio en 1977 con dicha institución a fin de promover la investigación y recopilación de objetos culturales, pero sin ningún requisito de retorno a la localidad (COPADE, 1994).

Hacia 1987 comienzan a realizarse estudios en el área de la paleontología, descubriéndose importantes vestigios de épocas arcaicas, tales como huellas y restos fósiles de dinosaurios de gran tamaño y de otro tipo de organismos menores, todos ya extintos (Dirección de turismo y cultura, 2001). El alto valor científico y cultural de estos hallazgos los sitúa como patrimonio natural nacional que, sin embargo, no fue debidamente apreciado por HIDRONOR S. A., dado que al no reglamentar normas de aprovechamiento del recurso a nivel local, no disponer un lugar físico para el almacenamiento, estudio, tratamiento y exposición de los restos ni construir infraestructura de conservación de las huellas, promovió el traslado del material paleontológico fuera de la región sin prever su restitución. (COPADE, 1994).

Por tanto, se puede concluir que en este período se priorizó la obra de la represa como principal atractivo turístico, dado que representaba un gran logro ingenieril y fundamentalmente político, ya que fue el símbolo patagónico de la concepción desarrollista.

Este período, que se caracterizó por la implementación vertical y externa de políticas, proyectos, decisiones y acciones sobre la estructura socio-espacial local de El Chocón, concluye con la privatización de HIDRONOR en 1993, en el contexto de políticas nacionales y mundiales de subsidiaridad estatal y flexibilización productiva.

El proceso de Globalización y transnacionalización del capital, ya consolidado internacionalmente, encontrará a la comunidad de Villa El Chocón expuesta y vulnerable al accionar de agentes de poder extra-local. Una sociedad constituida en torno a un proyecto exógeno y con alto grado de dependencia institucional entrará en un nuevo período de abruptas transformaciones en el que se re-funcionalizarán las formas construidas, se re-valorará la riqueza del medio natural y se promoverá al fortalecimiento de los lazos sociales locales mediante un proyecto de desarrollo endógeno local.

Redefinición del rol de los actores públicos y nuevo perfil turístico de Villa El Chocón

Hacia principios de los `70 comienza a modificarse el esquema de funcionamiento de la dinámica de acumulación del capitalismo a nivel internacional. Diversos factores dan inicio a un nuevo modelo, apoyado por el enfoque monetarista que aboga por un mayor control de la fuerza de trabajo, aumento de la disciplina fiscal (recorte de gastos estatales), libre movilidad de bienes y capitales y primacía de la función del mercado como asignador de recursos. De esta manera, el Estado de Bienestar es paulatinamente sustituido por un Estado Subsidiario que deja las funciones de intervención y regulación y tiende a liberalizar las relaciones económicas en un mercado abierto a las corrientes internacionales de bienes y dinero.

El proceso de inversión e innovación se torna en este período altamente selectivo, por cuanto se privilegian áreas adaptables a las nuevas técnicas y normas del sistema. La Globalización se consolida a nivel mundial como principal modelo de organización socio-espacial con una fuerte componente excluyente, ya que se privilegian polos que tienden a competir funcionalmente por un lugar en el sistema internacional y se marginan vastas áreas poco vinculadas todavía a la división territorial del trabajo (Silveira, 1994).

En Argentina a principios de la década de los 90' se asiste a un reajuste del modelo económico con vistas a incorporarse definitivamente en el sistema de capitalismo internacionalizado, mediante una serie de medidas de reconversión de la base financiera, cambiaria, productiva y estatal. La Globalización en esta década alcanza su expresión máxima en la liberalización financiera, que implicó para las grandes empresas y bancos el control sobre los movimientos monetarios. Esto llevó a que un puñado de grupos de hegemonía global pasen a comandar las actividades económicas y la dinámica productiva de las regiones incorporadas a la división territorial del trabajo. El proceso necesitó para su desarrollo la eliminación de las normas previamente impuestas, que se basaban en concepciones arraigadas del Estado como agente central de la planificación económica y territorial. De ahora más serán privilegiadas aquellas nociones que promuevan la transferencia de roles desde el Estado Central a los grupos de poder económico, de manera de cederles el comando de la modernización territorial.

Así, se produce un quiebre en el proceso histórico de configuración territorial y comienza un nuevo período en la estructuración socio-espacial Argentina, y en particular, en la localidad de Villa El Chocón.

El cambio de modelo económico en el país impulsa una reforma económica-institucional de descentralización doble: por un lado el Estado central transfiere las empresas productivas y de servicios a agentes privados -principalmente de capitales transnacionales- y por el otro traspasa las funciones político-institucionales a los niveles locales (Coraggio, 1997).

En Villa El Chocón esto generó también una doble transformación. Por un lado, la desintegración de HIDRONOR a partir de 1993, el despido de gran número de personal de la empresa y la privatización de la central hidroeléctrica, ocasiona

profundos cambios en la Villa, originalmente creada como centro prestador de servicios para la población que mantenía en funcionamiento el complejo hidro-energético.

El nuevo agente de capital mayoritariamente privado impondrá normas que desconocen el orden local, ya que se guía fundamentalmente por racionalidades e informaciones que le aseguran mantenerse entre los agentes económicos de mayor jerarquía nacional. Las acciones que la nueva empresa lleva a cabo en cuanto a producción energética pasan a ser acciones “desterritorializadas”, en el sentido de que son tele-comandadas desde puntos distantes, en correspondencia con la tendencia que se inicia en esta década y que será de profundización de las *verticalidades*³ de los lugares, lo cual ampliará las diferencias y oposiciones entre el mercado –lo global- y la sociedad civil –lo local-. Por ello, el desconocimiento de la dinámica local por parte de la nueva empresa promoverá la pérdida de su función histórica y la necesidad del surgimiento de un nuevo agente de planificación y proyección social.

La descentralización mediante privatización de la represa generó en Villa El Chocón la ruptura del sistema de relaciones “paternalista”, al desvincularse la nueva empresa con los compromisos adquiridos por HIDRONOR con la comunidad local. Y esto se reflejó en sentimientos generalizados de incertidumbre, inquietud y abandono por parte de la sociedad local (COPADE, 1994).

Por el otro lado, la descentralización supuso la entrada en acción de un relegado actor de base local: el Municipio, y en compañía, el Estado Provincial una vez transferidas las tierras y los bienes de HIDRONOR a la provincia del Neuquén y en paralelo el traspaso de su propiedad de Provincia al Municipio. Ante la posesión de la jurisdicción plena sobre un territorio propio -ahora de unas 6.500 ha.- el actor público local comenzó a afianzarse como el principal ejecutor de políticas locales.

Las nuevas funciones que adquiere, tales como las de prestación de servicios -con incorporación de algunas empresas privadas-, de mantenimiento de la infraestructura, de creación de empleo público y la facultad del poder de decisión sobre la proyección futura de El Chocón, representan el principal cambio del período. Esta toma del poder político por parte del Municipio tras casi veinte años de existencia, fue acompañada por el Estado Provincial mediante la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral para la Villa en 1994, que tenía como finalidad fomentar la autonomía local en torno a un proyecto de diversificación económica y lograr la integración a la dinámica productiva regional (COPADE, 1994).

Se profundizan así las relaciones entre actores públicos de base local que, a partir de estudios científicos y consultas abiertas a la comunidad, logran redimensionar el modelo de desarrollo de la Villa en base a la promoción de actividades económicas alternativas. Se transforma la funcionalidad única del

³ *Verticalidad* refiere a la unión de puntos distantes entre sí, lo que aseguraría la imposición de normas comandadas por un grupo hegemónico que impulsa el mercado global. La tendencia actual es la unión vertical de los lugares y por tanto la fragmentación del territorio y la alienación del espacio y de los hombres. (Santos, 1996)

territorio, que aún presentará los rasgos de las formas homogéneas del proyecto moderno y uniforme de producción energética.

En el plan, y considerando los planificadores el potencial atractivo recreativo y la estratégica localización de la localidad, se definían acciones tendientes a aprovechar los recursos turísticos de la zona de El Chocón y, además, se proponía como complemento incentivar la forestación, el desarrollo de agroindustrias y el crecimiento comercial. Sin embargo la centralidad del Plan pasaba por el aprovechamiento de recursos naturales que permitieran reconvertir el perfil productivo hacia la actividad turística, en correspondencia con la política provincial de fuerte promoción a dicha actividad, que verificaba en ésta década un cambio en la preferencia turística⁴. Además, la propuesta estuvo basada en un análisis conjunto de datos sobre cantidad de visitantes llegados años anteriores, calidad del equipamiento urbano, predisposición de la comunidad a integrarse a un nuevo proyecto productivo, conformación paisajística y potenciales atractivos turísticos, factores decisivos en la redefinición productiva (COPADE, 1994).

La anterior prioridad turística sobre la presa y la central sufre un cambio rotundo, dado que la empresa concesionaria se desvincula de la dinámica interna de la Villa, limita la actividad turística en la presa y restringe el ingreso a la central (Dirección de turismo y cultura, 2001). Por esto el Plan se concentra en otros recursos y espacios anteriormente no apreciados: la Villa como urbanización única y de alta calidad arquitectónica y como centro principal de equipamiento y servicios de recreación; las playas como balnearios estivales y áreas de acampe; los miradores próximos a la Villa como atractivos paisajísticos; el Lago Ezequiel Ramos Mexía para pesca deportiva y navegación y los recursos arqueológicos y paleontológicos hallados en los últimos años y conservados en el lugar.

De esta forma el espacio de la localidad pasa a organizarse en función de un nuevo proyecto de desarrollo sustentado en un perfil turístico-recreativo. En ese nuevo orden el Municipio definió áreas de diferente uso: urbano y de servicios, productivo-agroindustrial y turístico (MUNICIPALIDAD VILLA EL CHOCÓN, 1998) y además, realizó una ampliación del ejido urbano original de la Villa mediante dos nuevos loteos: uno hacia el noroeste de la Villa Permanente -destinado a un uso residencial-turístico o de “segunda residencia”- y otro hacia el este del barrio Llequén -destinado a proporcionar residencia a ex trabajadores de HIDRONOR y población rural de bajos ingresos-. Estas acciones resultaron en una diversificación productiva y transformación del espacio urbano. Los nuevos usos del espacio y el crecimiento de construcciones novedosas y con diferentes diseños arquitectónicos, significaron la apertura a una nueva concepción del desarrollo.

Cambia la centralidad del proyecto energético, y en ese proceso Villa El Chocón se transforma espacial, social y económicamente. A partir de la descentralización el rol planificador recae como obligación del Estado provincial

⁴ En esta década se da un paso del modelo de *heliotropismo* -centrado en el sol y la playa- a una creciente segmentación de modelos tales como el ecoturismo, el turismo patrimonial, el turismo cultural, el turismo de aventura, el turismo deportivo, etc. (Hiernaux, 2006).

que, en conjunto con el Municipio, impulsan un modelo que tiende a re-valorizar el medio natural desde una nueva perspectiva, en la que se destacan las aptitudes de los recursos naturales para el uso turístico y las del medio artificial para el uso recreativo y cultural.

En ese contexto se proyectan iniciativas de protección y explotación de recursos históricamente desaprovechados, tales como los recursos paleontológicos y arqueológicos –de gran riqueza y originalidad-, la biodiversidad original del ecosistema, la margen costanera de la Villa y la posibilidad de desarrollar la actividad psícológica en el Lago y fomentar el uso deportivo-recreativo mediante la construcción de un muelle.

Con el transcurso de los años se cumplieron algunas de ellas, tales como: la creación del Área Protegida Cabo Alarcón - El Mangrullo por decreto provincial en 1996; la creación del Museo Municipal Ernesto Bachmann en 1995 y posterior inauguración 1997, que concentró los diversos hallazgos paleontológicos y arqueológicos de la zona y tuvo como atractivo central el fósil del dinosaurio carnívoro más grande del mundo; la conservación de huellas de dinosaurios en el perillago en forma de Museo de Sitio y la construcción de un muelle público en Bahía del Sapo (MUNICIPALIDAD VILLA EL CHOCÓN, 2003).

Fue también de importancia la normativa generada respecto a la promoción del turismo y la protección de los principales recursos usados a tal fin. En ese sentido se destacan la adhesión a la Ley Provincial y Decreto Reglamentario del Patrimonio Histórico, Arqueológico y Paleontológico y la firma de Convenios con diversas instituciones de Investigación y Desarrollo Tecnológico, como la Fundación Edigio Feruglio, la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue y la Dirección Provincial de Turismo, para obtener colaboración y cooperación en cuestiones de investigación, capacitación y conservación de recursos naturales con potencial turístico.

La concreción de estos proyectos demuestra el claro cambio de percepción del medio natural, no ya como sostén de la población, sino como posibilitador del desarrollo, y tampoco como mero receptor de elementos artificiales, sino como ámbito que requiere para su adecuado aprovechamiento protección y legislación de sus usos.

Este período no muestra actualmente señales significativas de cambio, por lo que se puede decir que desde 1993 Villa El Chocón consolida año a año su nueva funcionalidad productiva con perfil turístico y concreta acciones en torno a proyectos de desarrollo que re-valoran los recursos naturales de la zona.

Municipio y desarrollo local en Villa El Chocón

El cambio tan rotundo de modelo económico en Villa El Chocón generó una crisis social de magnitud, tanto por la generalización del desempleo o “retiro anticipado” como por el desamparo institucional en el que se encontró la comunidad local. En el proceso de creciente selectividad espacial, Villa El Chocón salió desfavorecida al desintegrarse la empresa que contenía en todos los aspectos a la

sociedad local y quebrantarse los vínculos verticales de ésta con el sistema nacional⁵.

Sin embargo, la reforma político-institucional nacional abrió nuevas oportunidades a la comunidad de la Villa al redimensionarse las capacidades y competencias del Municipio de 3ª categoría. Esto significó el incremento de la *cohesión horizontal*⁶, en donde prima la reafirmación del orden local y la solidaridad de los lazos comunitarios. Se generó un proceso de concientización comunitaria y un cambio de actitud hacia el compromiso activo en la construcción del nuevo proyecto turístico (COPADE, 1994).

En Villa El Chocón, el actor local aparece como tal en sus funciones plenas a partir de esta misma década. Pero en este caso, no se da una redefinición del rol del Municipio, sino el inicio mismo de su injerencia en el territorio y la sociedad, por lo que las prácticas tradicionales de alumbrado, barrido y limpieza comienzan a ser ejercidas desde esta década. A su vez, la nueva corriente desarrollista -que privilegia la capacidad de puesta en valor de recursos locales y el crecimiento “desde abajo hacia arriba” o modelo endógeno- que se imponía en los municipios del país como una nueva área de injerencia del actor público local, hace asiento en Villa El Chocón.

En el segundo período de configuración socio-espacial de la Villa se destaca el accionar de dos nuevos actores públicos: el Municipio y el Estado Provincial que, desde una nueva concepción, relevan al Estado-Nación en el rol planificador y emprenden conjuntamente un nuevo proyecto de crecimiento en base a los recursos y potencialidades locales.

Según Klein (2006; 313-314): *“El desarrollo local no puede limitarse a una reacción social frente a la crisis, sino que debe plantearse como el inicio de un proceso cíclico (...) La primera etapa de este ciclo es el lanzamiento de una iniciativa, es decir de un proyecto individual o colectivo (...) Individual en su origen, en la medida que interpreta las necesidades locales el proyecto se transforma en un proyecto colectivo, en un objetivo social, impulsado por los actores y grupos sociales que constituyen la colectividad local. En su defensa, los actores locales realizan acciones colectivas que tienden a mostrar la importancia del proyecto y a desarrollar el apego de la colectividad a su realización”*.

En el caso de estudio se produjo un proceso de similares características, donde la respuesta a una situación de crisis y urgencia fue la elaboración de un plan de

⁵ “El proceso de shock y de desmantelamiento sistemático de las estructuras e instituciones promotoras del desarrollo y de la integración bajo el esquema “industrial-sustitutivo” impusieron nuevas reglas de juego (...) Este proceso fue particularmente negativo para la vida económica e institucional de aquellos subsistemas vinculados al esquema de “economía subsidiada” o de “polo de desarrollo”” (Salvia, 1999; 201)

⁶ *Cohesión horizontal* hace referencia a la “Horizontalidad”, que es la unión de puntos contiguos entre sí, o sea, la relación que existe entre lugares vecinos agrupados en una continuidad. La contigüidad supone convivencia, vecindad, intimidad, cooperación y solidaridad. Es la escala del orden de “lo local”, del cotidiano inmediato, del territorio vivido; y es a la vez el lugar de concreción del Mundo pero con una territorialidad propia y resistente. (Santos, 1996)

reconversión productiva, que si bien se originó como un proyecto de desarrollo estatal con cierta participación local, se transformó con los años en un emblema de identidad local.

En un principio los organismos provinciales y nacionales –tales como la Secretaría de Estado del COPADE, la Secretaría de Turismo de la Provincia y la Universidad Nacional del Comahue– tuvieron una mayor injerencia en las transformaciones productivas de la Villa, dado su capacidad superior de planificación económica-territorial. Sin embargo, con el correr de los años limitaron su acción local al desarrollo de propuestas sectoriales en áreas específicas a potenciar, tales como el sector turístico-recreativo y paleontológico.

Por su parte el actor de base más local –el Municipio de la Villa– comienza a desarrollar capacidades y autonomía de acción cada vez más amplias. A través de una serie de acuerdos, convenios y reglamentaciones logra iniciar la reconversión productiva proyectada.

Esto coincide con el contexto nacional y global de redefinición de roles de los actores públicos, en el que el gobierno local o municipal adquiere relevancia como un actor promotor, dinámico, activo, con poder de decisión y capacidad para aplicar políticas y estrategias de desarrollo territorial. Desde esta nueva concepción se entiende que El Municipio de la Villa tendrá un rol fundamental en el proceso de desarrollo local.

Las condiciones para lograr este proceso requieren de un organismo ordenado, con una arquitectura coordinada que además de promover la interacción eficiente impulse una dinámica de retroalimentación favorable al alcance de objetivos superiores de desarrollo. *“Al asumir mayores responsabilidades en un contexto complejo y cambiante, los Municipios se ven compelidos a realizar cambios organizacionales que potencien la eficacia, eficiencia y efectividad de sus administraciones”* (Tecco, 1997; 9).

El Municipio de Villa El Chocón está orgánicamente constituido de forma vertical o piramidal, donde se destacan los cargos jerárquicos con la mayor capacidad de decisión y los rangos inferiores de las direcciones con menos facultades de injerencia.

Respecto a la promoción de la actividad turística las áreas que componen el Municipio con mayor competencia en el mismo son: el Presidente de la Comisión Municipal -Intendente de Villa El Chocón-, el Concejo Deliberante –presidido por el Intendente- y la Dirección de Turismo y Cultura. Las acciones de mayor preponderancia al respecto las define y ejecuta el Consejo Deliberante, dado que la Dirección de Turismo es fuertemente dependiente del Ministerio de Producción y Turismo de la provincia del Neuquén.

Se puede afirmar en este punto que el proyecto de desarrollo en torno a la actividad turística no cumple con los requerimientos de una acción de corte netamente local, al concentrarse las capacidades de decisión en un solo órgano de gobierno y excluirse sectores de importancia estratégica en la definición de líneas de acción locales. Y en sí, esto demuestra una carencia en la capacidad de generación de dinámicas verdaderamente locales, ya que ambos órganos de gobierno - Concejo

Deliberante y Dirección de Turismo y Cultura - dependen de organismos superiores de la provincia, de sus lineamientos políticos y finanzas.

Internamente el Municipio muestra todos los rasgos de organización tradicional, pero "*...es habitual que las administraciones municipales adopten estructuras piramidales de tipo funcional (por especificidad de tareas)...*" (Tecco, 1997; 11). Entrevistas realizadas a diversas áreas del Municipio dejaron en claro que cada sector trabaja de manera aislada, no existe coordinación ni cooperación entre sectores que pueden llegar a integrar una misma problemática. Cada Dirección en sí depende presupuestariamente del Municipio, lo que genera una fuerte subordinación hacia funcionarios de mayor rango para planificar acciones.

Además, internamente a las Direcciones se trabaja por lo general en forma vertical y no se desarrollan relaciones fluidas de trabajo en equipo, sino de cumplimiento de órdenes y funciones asignadas. Los planes y programas de acción de mayoría de las Direcciones surgen directamente de los planes concebidos por los Ministerios o Secretarías Provinciales.

Otro aspecto de relevancia respecto a las deficiencias en la gestión corresponde a la descualificación generalizada de la planta de empleados públicos ya que, a pesar de diversos programas de capacitación para agentes municipales implementados por el Municipio en gestiones anteriores, la mayor parte no posee estudios superiores y gran parte de éstos no ha finalizado el estudio secundario. Los profesionales más jóvenes, recientemente incorporados o aquellos empleados con baja capacitación y formación son excluidos de la información general de los objetivos, funciones e incumbencias de cada área.

La falta de preparación profesional y capacitación laboral podría generar diversos conflictos organizacionales en el Municipio a causa de falta de información acerca de las responsabilidades de la labor asignada, falta de compromiso con la misma, ineficiencia a la hora de llevar a cabo acciones, descoordinación, superposición y duplicación de esfuerzos. El obstáculo más importante representa el hecho de que se limitan las posibilidades de ascenso laboral y social y se mantiene la subordinación de un grupo sobre el resto de la planta de empleados.

Las deficiencias mencionadas privan del recurso más estratégico al actor público local y empobrecen la capacidad de planeamiento al no contar con el recurso más valioso de cualquier institución: el humano. El elemento más importante de la política local está constituido por "*... la calificación de los recursos humanos, el saber-hacer tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora existente, la información estratégica disponible en las organizaciones y empresas y la cultura local de desarrollo*" (ALBURQUERQUE LLORENS, 2001; 196), y por ello se puede afirmar que la organización del Municipio de Villa El Chocón impone rigideces y hace inflexible al actor ante cambios e incorporación de innovaciones.

Si bien el Municipio de la Villa está limitado en su capacidad de generación de dinámicas internas coordinadas y cooperativas, podemos destacar que cuenta con personal con amplios deseos de mejorar su preparación profesional, acceder a capacitación continua y específica al área, finalizar los estadios básicos de

escolarización y comprometerse en la tarea asignada. Las entrevistas realizadas permitieron rescatar un componente esencial de cambio hacia el impulso del desarrollo local: actitudes positivas y abiertas a la cooperación, el intercambio de experiencias, la incorporación de tecnologías y el aprendizaje de nuevos procesos y modos de trabajo.

Otro aspecto positivo es que el organismo cuenta con un staff de profesionales que pueden liderar procesos de transformación e impulsar formas renovadas de trabajo institucional. Se destaca a sí mismo que se han llevado a cabo diversas capacitaciones para empleados públicos que constituyen a esta altura una experiencia de formación sobre la cual se puede construir un proceso de aprendizaje y cambio en el sistema organizacional.

Entre los aspectos positivos más importantes en la organización municipal se debe resaltar la generación de redes de colaboración y cooperación en cuestiones de investigación, capacitación y conservación de recursos naturales con potencial turístico mediante la firma de Convenios con diversas instituciones de Investigación y Desarrollo Tecnológico, como la Fundación Edigio Feruglio, la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue y la Dirección Provincial de Turismo.

Además se debe mencionar que la correspondencia normativa y legal en cuestiones de uso y preservación de recursos con la legislación Provincial, la relación histórica y fluida con Ministerios y Secretarías Provinciales y el COPADE, la existencia de diversos Planes y Programas de aprovechamiento de recursos turísticos y desarrollo urbano y la predisposición de la comunidad al cambio de perfil productivo, son aspectos que favorecen al actor público local a la hora de concretar acciones hacia el desarrollo.

Por ello, si bien existen restricciones para que el Municipio se sitúe en el rol de articulador de las fuerzas sociales locales en torno a un proyecto, también hay numerosos y significativos factores a su favor, de entre los cuales el más importantes sin dudas es que tiene una relación más directa con la sociedad local y los problemas de la vida cotidiana de la comunidad, lo que le permite conocer con mayor certidumbre la realidad en la que tiene que actuar.

Consideraciones Finales

La fuerte reestructuración político-económica de los '90 impacto con especial énfasis a la comunidad de Villa El Chocón. El cambio rotundo de la estructura institucional que la contenía supuso también un cambio en el sistema socio-espacial y en las concepciones sobre el uso de la naturaleza y el logro del desarrollo.

El surgimiento de la Villa responde a una necesidad de modernización de la estructura económica-territorial del país, y por tanto su dinámica quedó determinada por normas externas que se impusieron en forma vertical y que tendieron a homogeneizar las formas y las funciones del nuevo espacio creado. Así, Villa El Chocón se caracterizó por su precisa funcionalidad energética, representada en formas urbanas uniformes y en la prioridad de los objetos artificiales por sobre las formas naturales, representada en la fuerte impronta de humanización del ambiente.

La concentración de poderes y capacidades de decisión en la empresa relegó toda posible acción participativa en la generación de nuevas dinámicas locales, y por ello se puede decir que Villa El Chocón surgió como un proyecto encerrado en sí mismo, aislado de la realidad regional y sin posibilidad de integrar nuevas opciones de desarrollo.

El quiebre del modelo político-económico en los '90 generó una crisis social considerable, al encontrarse una comunidad con alto grado de dependencia institucional desamparada ante las nuevas imposiciones del mercado global. Sin embargo, y con el correr de los años, los nuevos actores públicos con injerencia en la dinámica local –el Municipio y la Provincia- lograron generar nuevas oportunidades de desarrollo.

Los planes que se definen tienden a la apertura del modelo hacia nuevas concepciones del desarrollo, centradas ahora en la diversificación productiva y haciendo hincapié en la valoración de recurso naturales funcionales a nuevas actividades tales como la turística. La búsqueda de cooperación entre instituciones públicas, la ampliación del ejido urbano y definición de usos múltiples para el espacio suponen para la comunidad de la Villa el primer intento de proyección futura, lo cual tiende a fortalecer los lazos sociales locales en torno a un mismo proyecto de desarrollo endógeno. En este punto se puede afirmar que El Municipio ha logrado promover un nuevo perfil productivo y ha sentado las bases para el crecimiento del sector turístico.

Respecto a la generación de procesos endógenos de desarrollo se debe tener en cuenta que el Municipio es un actor público en proceso de consolidación de sus relaciones institucionales, dado que presenta deficiencias organizacionales que dificultan la concreción del nuevo modelo de desarrollo.

Los conflictos más importantes a superar en la estructura de gestión son la descualificación generalizada de los empleados públicos, las restricciones en la circulación de información estratégica y la concentración de las funciones de decisión en los órganos y rangos superiores. Estas rigideces estructurales representan deficiencias en la capacidad del actor público para lograr sus objetivos, lo que lleva

a plantear la necesidad de fortalecer los aspectos positivos y potenciar las oportunidades que brinda el contexto.

Para ello será necesario que el Municipio consolide las relaciones de cooperación con las instituciones con las cuales ya tiene vínculo y genere nuevas con otros organismos que puedan colaborar en un proceso de transformación y reforma estructural de la organización interna. Deberá además aprovechar la existencia de una actitud general abierta a la cooperación, el intercambio, la incorporación de tecnologías y el aprendizaje de nuevos modos de trabajo de los empleados, para realizar cambios en la cultura organizacional y lograr sistemas de gestión más eficientes.

El nuevo proyecto de desarrollo que se basa en la puesta en valor de los recursos locales –centrado en los turísticos- necesita de un actor público local dispuesto al cambio, la innovación y la toma de responsabilidad sobre los procesos de cambio social. Los primeros pasos se han dado paulatinamente desde 1993. Con una experiencia de ya de quince años el Municipio está preparado para lograr los objetivos de autonomía, participación y desarrollo local.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE LLORENS, F. (2001) Desarrollo Económico Territorial: guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- COPADE (1994) Plan de Desarrollo Integral Villa El Chocón Documento de trabajo, Provincia del Neuquén.
- CORAGGIO, J. S. (1997) *Descentralización: el día después*, Ed. CBC, UBA. Buenos Aires.
- DIRECCION TURISMO Y CULTURA de la Municipalidad de Villa El Chocón (2001) Planificación Período 2000 – 2003, documento en versión digital.
- HIDRONOR, *Boletín Hidronor* n° 8, Buenos Aires, Agosto 1970.
- HIERNAUX, D. (2006) Geografía del Turismo en Hiernax, D y Lindón, A (dirs) *Tratado de Geografía Humana*, Editorial Anthopos, Barcelona.
- KLEIN, J.-L. (2006) *Geografía y Desarrollo Local* en Hiernax, D y Lindón, A (dirs) *Tratado de Geografía Humana*, Editorial Anthopos, Barcelona.
- MUNICIPALIDAD VILLA EL CHOCÓN (1998) Código Urbano Villa El Chocón, Ordenanza 287/98.
- MUNICIPALIDAD VILLA EL CHOCÓN (2003) Informe de Gestión 1995 – 2003 y Plan de Gobierno 2003 – 2007.
- QUINTAR, J. (1998) *El Choconazo 1969 – 1970*, Universidad Nacional del Comahue, Ed. Educo.
- SALVIA, A. (1999) Sectores que ganan, sociedades que pierden: los efectos de la reestructuración en la Patagonia en Barbeyto, A; Geymonat, A. M.; Roig, R (comp) *Globalización y Políticas de Desarrollo Territorial*, RII, Universidad Nacional de Río Cuarto.
- SANTOS, Milton (1996) De la totalidad al lugar, Ed Oikos-Tau, Barcelona.
- SILVEIRA, M. L. (1994) *Globalização, funcionamento técnico e funcionamento político na rede urbana argentina e nordpagonica en Territorio, Globalização e Fragmentacao*, Editoria Huicitec Anpur, San Pablo.
- TECCO, C. (1997) El Gobierno Municipal como promotor del Desarrollo local-regional en García Delgado, Daniel. (comp) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Ed. FLACSO, CBC y Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.